ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA · LUBLIN
POLSKA · ПОЛЬША · POLAND
Vol. XXII, 14 Sectio G 1975

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS
Zakład Teorii Państwa i Prawa i Historii Doktryn Polityczno-Prawnych

Waldemar GRĄDKOWSKI

Z badań nad organizacją poczty Królestwa Polskiego 1815—1914

Организация почты в Королевстве Польском в 1815—1914 гг.

Notes on the Organization of the Post Office in the Kingdom of Poland 1815—1914

UWAGI WSTĘPNE

Od połowy XIX wieku niektóre z dawnych zadań poczty, a w szczególności przewóz osób oraz towarów, stopniowo zaczyna przejmować kolej lub przedsiębiorstwa transportowe. Z drugiej zaś strony z działalnością poczty zaczynają się coraz ściślej splatać nowo powstające działy łączności, takie jak telegraf i telefon. Jest to część trwającego w całej Europie, złożonego i niełatwego procesu, w wyniku którego także instytucja poczty w Królestwie ulega modyfikacji zarówno co do zakresu działania, jak i form organizacyjno-prawnych. W konsekwencji poczta Królestwa staje się zakładem użytku publicznego powołanym do zaspokajania potrzeb społeczeństwa, gospodarki narodowej oraz organów władzy i administracji państwowej. Wykonywała ona działalność objętą wyłącznością państwa, do której zakresu należał: a) zarobkowy przewóz i doręczanie korespondencji i przesyłek o określonej wadze; b) przewóz osób; c) kolportaż druków periodycznych.

Sprawowanie tejże działalności we wspomnianym zakresie ułatwić miały przyznane poczcie przywileje, takie jak: a) własne godło oraz zastrzeżone sygnały dźwiękowe; b) specjalny wygląd i barwa pojazdów pocztowych; c) pierwszeństwo w ruchu drogowym; d) prawo do korzystania z dróg prywatnych w razie przeszkód w ruchu; e) bezpłatne używanie przepraw, mostów i promów; f) obowiązek przewożenia jej ładunku przez przedsiębiorstwa transportu publicznego (na zasadach odpłatności).

Podstawę kontaktów z tymi instytucjami (np. koleją) stanowią bądź umowy dwustronne, bądź jednostronne rozstrzygnięcie właściwych organów zwierzchnich (np. Rady Administracyjnej), ustalające wzajemne prawa i obowiązki.

Prawidłową realizację postawionych przed pocztą zadań umożliwić ma także: a) wyodrębnienie majątkowe i szczególna ochrona prawna wyodrębnionego dla celów instytucji majątku; b) wyodrębnienie organizacyjne i specyficzna pozycja organów administracji pocztowej.

Specyfika tej pozycji polegała na tym, że podstawowe jednostki terenowe, tzn. urzędy położone w miastach o zasadniczym znaczeniu administracyjnym (wojewódzkich, potem gubernialnych) zwane pocztamtami, miały jednocześnie

cechy organów zakładu usługowego oraz organów powołanych do administrowania łącznością na określonym terenie.

Żaden jednakże organ administracji nie wyczerpuje swej działalności w jakiejś jednej formie organizacyjnej. Przeplatanie się różnorodnych form działania i ich wielokierunkowość powoduje, że w szeregu przypadków ścisłe zaklasyfikowanie pewnej instytucji do tej czy innej kategorii może budzić pewne trudności. Szczególnie jaskrawo widoczne jest to w przypadku formy organizacyjnej zakładu. Trudności w jednoznacznym uznaniu określonej instytucji jako zakładu potęguje fakt niejednolitej, nawet w dzisiejszej praktyce legislacyjnej, terminologii oraz wieloznaczność słowa „zakład" w języku potocznym.

Wydaje się, iż momentem decydującym dla prawidłowego zakwalifikowania jest tu charakter prawny przydzielonych instytucji zadań. Ponieważ forma organizacyjna zakładu jest mało przydatna lub często wręcz nieprzydatna do prowadzenia działalności zmierzającej do produkcji towarowej[1], dlatego też zakłady powołuje się raczej w celu świadczenia usług — stąd też zakłady jako forma organizacyjna administracji państwowej powoływane są w głównej mierze tam, gdzie chodzi o świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym.[2]

Najczęściej pojęcia „zakład"[3] używa się w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze — jako określenie formy organizacyjnej jednostek gospodarki państwowej związanych głównie z działalnością usługową. Po drugie — jako określenia formy organizacyjnej administracji państwowej, gdzie czynności administrowania oraz świadczenia usług dla społeczeństwa ściśle się ze sobą splatają. Jest rzeczą oczywistą, że właśnie to drugie określenie stanowi przedmiot naszych zainteresowań.

Wprawdzie w obu przypadkach w momencie powołania zakładu następuje wydzielenie części majątku jako podstawy materialnej mającej służyć określonemu celowi, jak również wyposażenie organów zakładu w prawo samodzielnego zarządu tymi środkami materialnymi, jednakże w interesującym nas przypadku nie ta sfera działania ma podstawowe znaczenie dla spełniania funkcji zakładu.

Istotnym w tym momencie procesem jest fakt wyposażenia zakładu, obok możliwości działania w formach cywilnoprawnych, równocześnie w uprawnienia do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych pomiędzy organami zakładu a jego użytkownikami w zakresie podstawowej działalności zakładu.

Stosunek organów zakładu do obywateli korzystających ze statutowych świadczeń instytucji może być stosunkiem cywilnoprawnym, ale może być to również stosunek administracyjnoprawny. Typowym przykładem jest relacja pomiędzy konduktorem dyliżansu a pasażerem, wyznaczana zarówno umową (np. o przewóz bagażu), jak i jednostronnym aktem (np. zakazem przewozu prochu).[4]

---

[1] Pogląd ten reprezentuje J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1961, s. 16, a także Z. Rybicki: *Zagadnienia zarządu gospodarką narodową*, Warszawa 1963, s. 22.

[2] Por. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 167.

[3] I to zarówno w pracach wcześniejszych, np. W. Klonowiecki: *Zakład publiczny w prawie polskim*, Warszawa 1933, s. 138, jak i w cytowanych wyżej, pochodzących z lat sześćdziesiątych.

[4] *Zbiór przepisów pocztowych*, Warszawa 1864, s. 117.

Dopuszczalność stosowania przez organy zakładu środków administracyjnoprawnych ma na celu zabezpieczenie wykonania przez te organy celów postawionych całej instytucji. Stąd też możliwość stosowania przez nie tych środków rozciąga się nie tylko na użytkowników zakładu, ale również na inne instytucje i osoby prywatne. I tak na przykład poczta Królestwa posiadała uprawnienie do posługiwania się w potrzebie drogami na gruntach prywatnych [5] oraz do używania środków przewozowych stanowiących własność prywatnych osób. Istniał oczywiście obowiązek odszkodowania na wypadek ich użycia, ale jednocześnie obowiązywał nakaz świadczenia pomocy dla poczty w tej lub inych formach ze strony osób i instytucji. Przymus wykonania poleceń organów pocztowych następował bądź przy użyciu środków stojących do dyspozycji organów zakładu, np. systemu kar przewidzianych ustawą pocztową, bądź w trybie egzekucji administracyjnej.

Powyższe rozważania stanowią uzupełnienie nakreślonych obszerniej we wcześniejszych pracach elementów cywilnych i administracyjnoprawnych stosunków poczty Królestwa [6], zarówno z jej użytkownikami, jak i władzami administracji państwowej. Cechą charakterystyczną tych stosunków jest ich „zewnętrzny" charakter, to znaczy, iż jedną stroną ich był organ poczty, drugą zaś osoba lub instytucja stojąca poza jej strukturą. Równocześnie jednakże rozważania te należałoby uczynić punktem wyjścia dla przedstawienia organów poczty Królestwa w swej niejako „wewnątrzzakładowej" działalności, polegającej na kontroli i nadzorowaniu prawidłowości działania całej instytucji wewnątrz jej struktury oraz na zarządzie powierzonymi jej środkami materialnymi — w praktycznej bowiem działalności obie te sfery: „zewnętrzna" i „wewnętrzna" splatają się ze sobą lub przenikają wzajemnie.

Jak wspomniano, istotny sens formy organizacyjnej zakładu polega na: a) wydzieleniu aktem normatywnym trwale części majątku; b) oddanie go we względnie samodzielny zarząd utworzonym w tym celu jednostkom organizacyjnym, sprawującym jednocześnie nadzór i kontrolę nad działalnością całej instytucji. Przyjrzyjmy się obu tym elementom.

ZARZĄD I KONTROLA

Struktura wewnętrzna jednostek administracji pocztowej Królestwa do r. 1851 przedstawiała się następująco: [7] a) Dyrekcja Generalna w Warszawie, b) pocztamty (zróżnicowane zależnie od miasta), c) ekspedycje, d) stacje.

Na czele Dyrekcji stał dyrektor generalny bezpośrednio podległy Komisji Rządowej. Miał do dyspozycji dwóch komisarzy generalnych zajmujących się odpowiednio sprawami administracyjno-osobowymi i rachunkowo-eksploatacyjnymi. Ścisłe rozgraniczenie ich zakresu kompetencji jest niemożliwe, bowiem brak jest go w wewnętrznej strukturze Dyrekcji, nie przewidującej wy-

[5] *Ibid.*, s. 23.

[6] Niestety w obecnej chwili są to jedyne prace dotyczące zagadnień Poczty Królestwa, stąd konieczność powoływania się na własne prace. Por. W. F. Grądkowski: *Organizacja i dochody poczty polskiej 1764—1851*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej", R. XX, nr 3, s. 487 oraz R. XXI, nr 1, s. 131. Tegoż autora: *Niektóre prawne aspekty funkcjonowania poczty w Królestwie Polskim*, Zeszyty Naukowe Filii UMCS w Rzeszowie, R. II, s. 189.

[7] Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. III, s. 317 i nast. (dalej skrót: Dz. Praw).

odrębnienia na wyspecjalizowane wydziały.[8] Podział na dwie zasadnicze grupy spraw realizowanych przez komisarzy jest w praktyce umowny, każdy z nich bowiem zajmował się po prostu sprawami zleconymi mu przez dyrektora. Na tej samej zasadzie sekretarz generalny prowadził kancelarię i rodzaj biura skarg i zażaleń oraz nadzorował kontakty z poczthalterami, a dwaj wchodzący w skład Dyrekcji inspektorzy generalni spełniali rolę instancji kontrolujących działalność jednostek terenowych, zarówno od strony finansowej, jak i eksploatacyjnej. Teren działania Dyrekcji Generalnej obejmował oczywiście terytorium całego Królestwa, a liczba zatrudnionych osób w różnych latach oscylowała pomiędzy 23 a 27.[9]

Następny z kolei w układzie pionowym szczebel organizacyjny tworzyły pocztamty. Wykonywały one podwójne funkcje, a mianowicie funkcję jednostki zarządzającej o ograniczonych kompetencjach oraz funkcję eksploatacyjną na określonym obszarze. Teren działania pocztamtów obejmował obszar kilku powiatów, bądź w przypadku pocztamtów pogranicznych, jednej miejscowości, ale z obowiązkiem kontroli prawidłowego ruchu międzygranicznego i był ustalony przez dyrektora generalnego za zgodą KRSW.[10] Na czele pocztamtu stał pocztmistrz, sprawując nadzór nad wykonującymi bezpośrednio usługi urzędnikami i służbą pocztową oraz kierując eksploatacją techniczną transportu przy pomocy podległych mu na stacjach przeprzęgowych poczthalterów.

W tym schemacie zarówno Dyrekcja, jak i podległe jej pocztamty, poza wykonywaniem zadań wynikających z kierowania i nadzoru nad działalnością podległych jednostek organizacyjnych, wykonują w dużej mierze powierzone im funkcje organów administracji państwowej, jednocząc w ten sposób cechy zarówno organów zakładu usługowego, jak i administracji państwa.

Stanowiące natomiast kolejny szczebel organizacyjny ekspedycje i stacje były wyłącznie placówkami zakładu mającymi charakter eksploatacyjny (usługowy).[11] Tworzono je w poszczególnych miejscowościach na wniosek kierownika pocztamtu, złożony do dyrektora generalnego. Powstawały często z inicjatywy władz lokalnych, które odpowiednie postulaty przedkładały kierownikom pocztamtów w trosce o prawidłową komunikację. Graficznie schemat ten wyglądałby następująco (patrz s. 219).

Centralistyczna zasada organizacji wewnętrznej poczty Królestwa wiąże się, jak widać, z zasadą hierarchicznego podporządkowania występującego w postaci pionowego powiązania jej organów. Następstwem tego faktu jest także dominująca w tej strukturze więź służbowa występująca kosztem powiązań funkcjonalnych[12] oraz więzi wzajemnego informowania.[13]

---

[8] Uważano bowiem takie wyodrębnienie za niecelowe. Wynika to z dyskusji nad szkieletem organizacyjnym poczty, prowadzonej na formu Rady Stanu, Zespół Akt I Rady Stanu, sygn. 92, k. 102, AGAD.

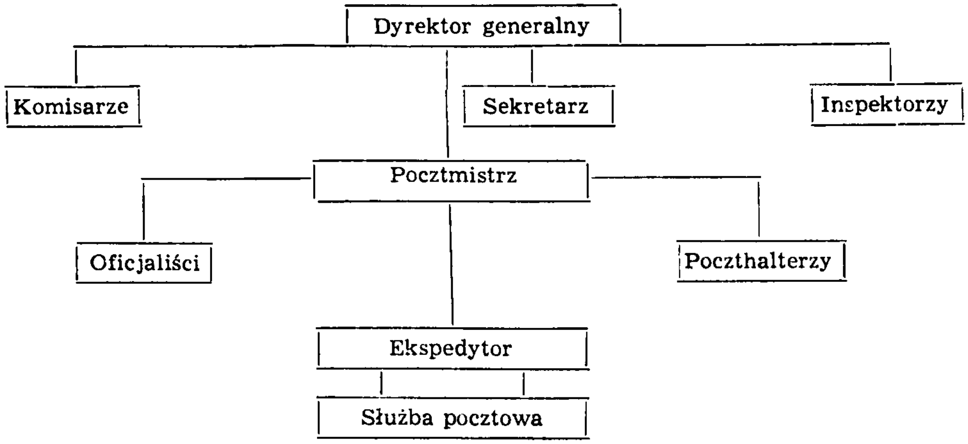
[9] Por. „Kalendarzyki Polityczne" z lat 1836—1847, w których zamieszczono imienny wykaz zatrudnianych osób nie tylko w Dyrekcji, ale i urzędach.

[10] Zasadę tę przewidywały przepisy postanowienia z 20 VII 1817 r., Dz. Praw, t. III, s. 7.

[11] Świadczył o tym zakres przyznanych im uprawnień regulowany *Instruktarzem dla officjalistów pocztowych Królestwa Polskiego* z r. 1818.

[12] Więź funkcjonalna polega na istnieniu obok organów zasadniczych, tzn. zwierzchnich i podległych, dodatkowych organów wyspecjalizowanych, które działają przy tych pierwszych (nadrzędnych). W wyniku tego podwładny ma niejako dwu zwierzchników: służbowego i funkcjonalnego, czyli specjalistę z danego zakresu. Por. J. Frąckiewicz: *Organizacja pracy i kierownictwa*, Warszawa 1969, s. 28.

[13] Więź wzajemnego informowania polega na systemie wewnętrznego komunikowania się



Przy więzi służbowej przełożony posiadał uprawnienia do decydowania o tym, co i jak podwładny winien robić w czasie pracy, a nawet, w jakiej kolejności powinien pracę wykonywać. Przykładem może być tu zależność konduktora dyliżansu czy doręczyciela od kierownika urzędu.

W strukturze obowiązującej do r. 1851 nie istniało prawie zupełnie powiązanie funkcjonalne, a związki wzajemnej informacji biegły po liniach zależności służbowej w górę. Na wszystkich kierownikach urzędów spoczywał obowiązek nadzoru, kontroli i w związku z tym komunikowania się w pionie (z Zarządem) i w poziomie (z sąsiadami). Komunikacja w pionie obejmowała przede wszystkim raporty tzw. gazetowe „o wszelkich zdarzeniach i ciekawościach", przesyłane w ciągu trzech dni od zakończenia kwartału.[14] Z czasem obowiązek ten rozszerzono na informacje nawet „z daleka tylko tyczące się poczty" [15] i wtedy raport taki winien być składany natychmiast.

Uciążliwość tego rodzaju raportów zwiększał fakt, iż o wadze i związkach z instytucją zawartych w nich wiadomości decydował Zarząd, i on nakładał kary za pominięcie zdarzeń, jego zdaniem, istotnych. Powodowało to lawinę raportów pisanych na wszelki wypadek przez podwładnych, co w konsekwencji przynosiło więcej bałaganu niż pożytku. Zważywszy, że na podwładnych spoczywał służbowy obowiązek każdorazowego raportu na przesyłane przez zwierzchników pytania i ankiety, następnie sporządzanie i wysyłka raportów kasowych, budżetowych, wykazów nieodebranych przesyłek itp., rozmiary korespondencji wewnętrznej były pokaźne.

W celu zapewnienia należytej kontroli i lustracji działalności instytucji każdy z kierowników urzędów obowiązany był do prowadzenia w ramach swojej jednostki tzw. „Archiwum", obejmującego trzy zasadnicze działy:

Acta Generalia — czyli okólniki, zarządzenia i inne akty normatywne wydawane przez organ zwierzchni (Dyrekcję czy Zarząd), a noszące nazwę ogólną cyrkularzy. Miały one być grupowane przedmiotowo i według tego kryterium oprawiane w oddzielne wolumeny.

Acta Specialia — obejmujące całość korespondencji służbowej (zarówno ze

pomiędzy podwładnym a przełożonym przy pomocy periodycznych raportów utrzymywania odpowiedniej dokumentacji służącej do kontroli itp. Por. J. Zieleniewski: *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1969.

[14] Tok tych raportów określa tytuł III wspomnianego postanowienia z r. 1817.

[15] Por. art. 28—29 *Instruktarza dla officjalistów*...

zwierzchnikami, jak i podwładnymi oraz władzami administracji terytorialnej). Obowiązywały również i tu zasady systematyzowania według kryterium przedmiotowego.

Acta Personalia — to zespół akt zakładanych dla każdego z zatrudnionych pracowników z osobna, obejmujących etapy jego kariery służbowej, np. kary, nagrody itp.

Jako rodzaj klucza do całego Archiwum służył Dziennik Generalny, zawierający spis korespondencji zarówno służbowej, jak prywatnej i udzielonych odpowiedzi z jednoczesnym wskazaniem syntetycznie treści oraz miejsca, gdzie można ją odnaleźć w aktach.

Do kontroli prawidłowości działania poszczególnych ogniw eksploatacyjnych poczty służyć miała „Księga zażaleń", której umieszczenie obowiązkowo w każdym z urzędów i ekspedycji nakazywały przepisy.[16] Uwagi zamieszczone w księdze winny były być w ciągu 7 dni rozważone, a o rezultacie powiadomiony zarówno skarżący, jak i jednostka nadrzędna. Brak reakcji powodował sankcje służbowe (kary pieniężne).[17]

Przedstawione wyżej ogólne zasady kontroli wewnętrznej obowiązywały przez cały omawiany okres. Mimo przesadnej sprawozdawczości cechowała je w sumie stosunkowo duża skuteczność, o czym świadczył fakt, że zakłócenia w działaniu poczty wprowadzane były raczej przez ingerencję z zewnątrz, a nie przez poważniejsze niedociągnięcia wewnątrzstrukturalne.

Po r. 1851 na najwyższym szczeblu hierarchii pocztowej Królestwa następują właśnie zmiany spowodowane określonymi decyzjami politycznymi.[18] Nowo powołany Zarząd Okręgu Pocztowego w swej wewnętrznej strukturze stał się bardziej zróżnicowany. Kierunek tych zmian wskazuje na stopniowy zwrot ku funkcjonalnemu modelowi zarządzania organizmem poczty, a dowodem na to jest utworzenie w łonie Zarządu wyspecjalizowanych wydziałów. Kierownicy tych wydziałów z tytułem radców mają prawo wpływania na decyzję Zarządu, pełniąc rolę swoistych ekspertów. W systemie tym Zarząd, obradując kolegialnie, stanowi organ wieloosobowy. Na jego czele stoi naczelnik pozbawiony jednakże możliwości decydowania w tak szerokim zakresie, w jakim czynił to dyrektor generalny — jego poprzednik. Zarząd Okręgu dzielił się na 2 wydziały: a) Rachunkowo-Kasowy oraz b) Administracyjny.[19] Bez zmian pozostały kompetencje naczelnika kancelarii i inspektorów, dodatkowo jednakże powołano wyspecjalizowane stanowiska budowniczego i lekarza. Pierwszy z nich przejął nadzór nad rozwojem inwestycji pocztowych, drugi zaś — kategorię spraw, które dziś określamy mianem zasad bezpieczeństwa pracy.

Jednostki organizacyjne niższego szczebla, to znaczy pocztamty, ekspedycje i stacje, pozostały w swych kompetencjach niezmienione. Stało się tak dlatego, że linie zależności funkcjonalnych pokrywały się jeszcze w zasadzie z liniami zależności służbowych. Przy takim układzie podwładny miał tylko jednego przełożonego, gdyż zasięgana u specjalisty opinia przekazywana była na niż-

[16] Art. 32 *Instruktarza dla officjalistów*... oraz art. 118 *Zbioru przepisów pocztowych* (dalej skrót: *Zb. przep. poczt.*).

[17] Por. art. 728 *Zb. przep. poczt.*

[18] Chodzi oczywiście o zmiany wymierzone przeciwko autonomii poczty Królestwa.

[19] Strukturę taką w sposób ostateczny kształtuje postanowienie Rady Administracyjnej z 18 X 1858 r. *Zb. przep. poczt.*, s. 3 i n.

szy szczebel organizacyjny drogą służbową i nie zachodziła więc potrzeba modyfikacji systemu zarządzania w podległych jednostkach.

Konieczność taką stworzyły dopiero reformy popowstaniowe, w wyniku których Zarząd Okręgu Poczt przestał być organem nadrzędnym dla tej instytucji na terenie całego Królestwa, schodząc do roli jednego z terenowych ogniw zarządu i stanowiąc drugi szczebel w hierarchii organów, podległy Ministerstwu w Petersburgu.

Podzielenie Królestwa na trzy okręgi pocztowe [20], których organizację miał ustalać minister, wiązało się początkowo znów nie tyle z potrzebami sprawnego zarządzania, ile z określonymi decyzjami politycznymi. Jednakże już reformy z lat 1885—1886 [21], polegające na stopniowym połączeniu sieci pocztowej i telegraficznej, zmierzały do takiego przekształcenia struktury, aby mogła ona stanowić dostateczną podstawę do zarządzania wielokierunkową już instytucją, jaką stała się poczta. Przeobrażenia te jednakże były czynione bardzo wolno, co w sumie ograniczyło ich praktyczny efekt. Brak konsekwencji i rozmachu odbił się także na działalności poczty w pierwszych latach XX wieku. Tym niemniej struktura wewnętrzna zarówno Zarządu Okręgu, jak i placówek niższych została rozbudowana i wykazywała cechy wyraźniejszej specjalizacji funkcjonalnej.

Na czele Zarządu stał nadal naczelnik okręgu.[22] Trzech urzędników o randze naczelników stało na czele wydziałów: a) administracyjno-rozporządzającego, podzielonego na dwa referaty: osobowy i gospodarczy; b) buchalteryjnego, w którego gestii spoczywały sprawy związane z systemem płac i budżetowania; c) technicznego, do którego zadań należał nadzór nad stroną inwestycyjną działalności instytucji.

Odrębne urzędy, mające charakter fachowych organów opiniodawczych, ale i rozporządzających, stanowili główny mechanik — odpowiedzialny za stan techniczny i eksploatację telegrafów i główny inżynier — odpowiadający za stan środków przewozowych poczty. Podlegali oni bezpośrednio naczelnikowi okręgu i mieli prawo wydawania decyzji kierownikom urzędów terenowych w zakresie swych kompetencji. W ten sposób stworzono podstawy funkcjonalnej struktury zarządzania, w której podwładny miał niejako dwóch przełożonych, przy czym jeden z nich to przełożony służbowy, drugi — funkcjonalny. Takim przełożonym funkcjonalnym w sprawach eksploatacji telegrafów był dla kierownika oddziału pocztowo-telegraficznego główny mechanik, gdy natomiast przełożonym służbowym był naczelnik okręgu.

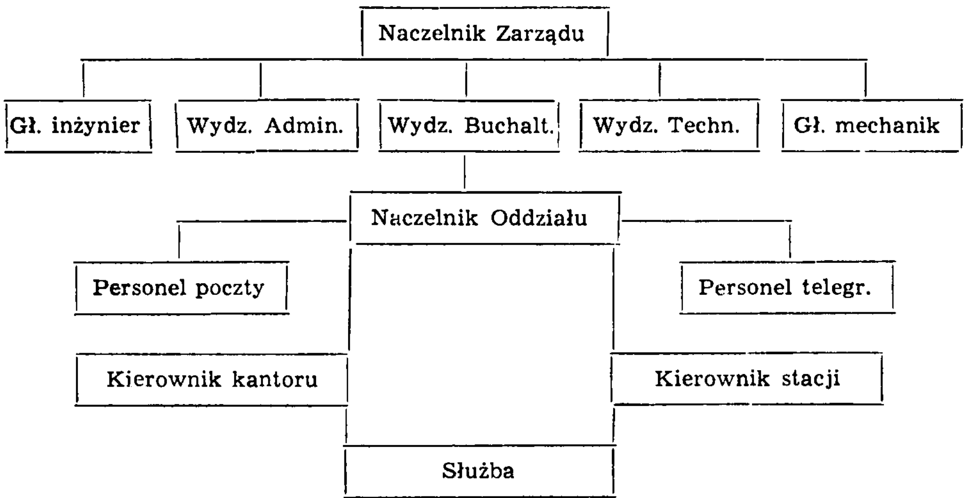
Oddziały pocztowo-telegraficzne stanowiły równocześnie jednostki terenowego nadzoru i zarządu w ramach instytucji oraz spełniały funkcje bezpośredniego świadczenia usług. Natomiast tworzone w miastach kantory pocztowo-telegraficzne oraz organizowane w innych miejscowościach stacje pocztowe, pocztowo-telegraficzne lub telegraficzne pełniły funkcje wyłącznie jednostek eksploatacyjnych w ramach statutowej działalności zakładu pocztowego. W placówkach tych ostatnich trzech szczebli typową strukturą zarządzania był układ więzi służbowych z tej przyczyny, że w relacji naczelnik urzędu a 3-, 4-

[20] Od r. 1871.

[21] Zbiór Praw, t. XXVIII, s. 213 (dalej skrót Zb. Praw).

[22] Strukturę tę odtworzono w oparciu o instrukcje znajdujące się w AGAD w aktach Warszawskiego Okręgu Poczt.-Telegraf. WOPT, sygn. 80. Przedstawiony zakres kompetencji potwierdza przedmiotowy układ akt zespołu, zachowanych z oryginalnymi adnotacjami na okładkach, wskazującymi na odpowiedni wydział.

-osobowy personel brak było przesłanek do stworzenia funkcji doradcy. Naczelnik był w jednej osobie przełożonym służbowym i funkcjonalnym. W rezultacie struktura organizacyjna jednostek poczty w latach 1885—1914 przedstawiała się w sposób następujący:



Jak widać, struktura ta stawała się coraz bardziej „wysmukła" w pionie, obejmując znacznie większą liczbę szczebli pośrednich, co w praktyce oznaczało wydłużenie się drogi od zwierzchnika do bezpośredniego wykonawcy. Jest to wynikiem przerostów organizacyjnych, a przy dużej bezwładności całego aparatu administracji rosyjskiej stanowi jedną z podstawowych przyczyn stagnacji w latach 1904—1914, czego wynikiem jest chociażby nienadążanie za nowoczesnymi rozwiązaniami technicznymi w zakresie łączności.

ŚRODKI MATERIALNE

Wyodrębnienie określonej masy majątkowej wiązało się ściśle w przypadku poczty Królestwa ze szczególną ochroną prawną tegoż majątku. Ustawodawcy przyświecał w tym właśnie przypadku cel polegający na stworzeniu organom zarządzającym tym majątkiem możliwości szerokiego wykorzystywania bazy materialnej do prawidłowej realizacji wytyczonych poczcie zadań, bez groźby uszczuplenia tychże środków materialnych przez jakiekolwiek działanie podjęte na przykład z zewnątrz przez wierzycieli. Realizacji tego założenia służyć miało m.in. zastrzeżenie, iż środki trwałe wchodzące w skład wydzielonego majątku pocztowego nie mogły być użyte do zaspokojenia zobowiązań.[23]

Obok tych środków trwałych, takich jak domy, powozy itp., majątek obejmował wydzielone środki obrotowe, w skład których wchodziły przede wszystkim statutowe fundusze.[24] Fundusze te dzieliły się na dwa zasadnicze rodzaje: a) budżetowe, b) depozytowe.

[23] Art. 5 *Zb. przep. poczt.*
[24] *Ibid.* art. 559.

Zasadniczą podstawą ustalania wysokości funduszu budżetowego był sporządzany każdego roku etat, obejmujący dochody i wydatki poczty Królestwa. Na dochody składały się: a) opłaty za przesyłki; b) dochody z porto zagranicznego; c) opłaty za przewóz osób i bagażu; d) opłaty za prenumeratę; e) opłaty za sztafety prywatne, rządowe oraz z podatków wypłacanych przez poczthaltera; f) opłaty za telegramy i usługi telefoniczne [25]; g) kwoty pochodzące z kar defraudacyjnych. Ze środków tych pokrywano wydatki związane głównie z funduszem płac dla urzędników oraz bieżącą eksploatacją, zakupem taboru, wyposażeniem placówek itp.

Fundusz ten sporządzany corocznie w formie projektu przez Zarząd Okręgu, przesyłany był do akceptacji początkowo Radzie Administracyjnej, potem, po reorganizacjach, właściwemu departamentowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [26], gdzie ustalano jego ostateczną wysokość.

Zarząd Okręgu posiadał natomiast samodzielność w dysponowaniu funduszami depozytowymi [27], którymi początkowo były: a) kaucyjny, b) depozytów prywatnych, c) wysłużonych pocztylionów.

Dwa pierwsze rodzaje połączono potem [28] w tzw. „Fundusz Urzędników i Poczthalterów", pozostawiając w dalszym ciągu odrębny „Fundusz Wysłużonych Pocztylionów", na którego wysokość składały się: a) składki pocztylionów, b) dochód z certyfikatów [29], c) kary za spóźnienia w kursach, d) dochód z przesyłek nieodebranych, a sprzedanych na licytacji. Z funduszu tego pokrywano wydatki związane z zaopatrzeniem emerytalnym służby pocztowej i odszkodowaniami za wypadki przy pracy.

Z połączonego od r. 1858 „Funduszu Urzędników i Poczthalterów", którego podstawę tworzyły następujące źródła finansowe: a) kaucje wnoszone przez zatrudnionych, b) opłaty od prywatnych przewoźników, c) składki emerytalne, d) dochody z udziałów i lokat [30], udzielano pożyczek urzędnikom w przypadkach losowych, a poczthalterom na niezbędne inwestycje.

Pożyczki te, o niskiej stopie procentowej (1%), stanowiły jeden z finansowych instrumentów działalności Zarządu Okręgu, a dogodna forma [31], w której były udzielane, sprzyjała dokonywaniu korzystnych inwestycji w postaci na przykład budowy domów mieszkalnych, z których wydzielona część miała pełnić funkcje eksploatacyjne. Pomieszczenia te pełniły więc funkcję urzędów, będąc jednocześnie dworcem dyliżansów i rodzajem zajazdu, gdzie podróżni mogli znaleźć odpoczynek. W latach 1825—1835 rozpoczęto wznoszenie

[25] Ponieważ na podstawie Zdania Rady Państwa z 21 VI 1885 r. zakładanie połączeń telefonicznych miejskich mogło być dokonane również przez prywatnych przedsiębiorców na zamówienie klienta, wprowadzono zryczałtowaną opłatę, wnoszoną przez tychże przedsiębiorców na rzecz poczty. Opłata ta stanowiła niejako rekompensatę za „zrzeczenie się" przez pocztę swoich uprawnień w tych jednostkowych przypadkach. Petent zobowiązany był jednakże najpierw wystąpić z wnioskiem o założenie telefonu do Zarządu Okręgu, dopiero po negatywnej decyzji, spowodowanej brakiem np. sprzętu, można było skorzystać z usług prywatnych.

[26] Por. Zdanie Rady Państwa z 15 I 1885 r. — Zb. Praw, t. XXVII, s. 167.

[27] Na mocy art. 672 *Zb. przep. poczt.*

[28] Tzn. od r. 1858.

[29] Wnoszony przez poczthalterów w wysokości 30 rubli rocznie od każdego zarejestrowanego na stacji pocztyliona.

[30] Fundusze te lokowano bowiem zarówno w bankach, jak i w kupnie dających dochód nieruchomości.

[31] W większości przypadków spłata należności rozkładana była na 10 lat. Por. dodatek do kontraktu o dzierżawę poczthalterii w Słupcy, przewidujący spłatę w takim terminie pożyczki udzielonej Piotrowi Waleńskiemu. Zespół WOPT, sygn. 89.

specjalnych domów pocztowych, budowanych według typowego projektu. Taki bogaty zasób stypizowanych projektów domów pocztowych został opracowany w r. 1824 przez Dyrekcję Generalną Korpusu Inżynierów Dróg i Mostów.[32] W oparciu o projekty takie budowały zarówno osoby prywatne (poczthalterzy), korzystające ze wspomnianych pożyczek otrzymanych z funduszów pocztowych, jak również wznosiła domy te na swój własny użytek Dyrekcja Generalna Poczt Królestwa. Według założeń domy pocztowe winny były nadto posiadać tzw. „stan", czyli wozownię, stajnię i część magazynową. Tak więc zarówno usytuowanie (z reguły w centrum każdej miejscowości), jak i układ wewnętrzny z uwzględnieniem podstawowych funkcji dworca pocztowego, świadczą o ukształtowaniu się w tym czasie nawet określonego typu architektonicznego, którym był właśnie budynek stacji pocztowej.[33]

Wszystkie domy pocztowe dzielono na dwie klasy. Podział ten uzależniony był od szeregu czynników, takich jak standard lokali, powierzchnia użytkowa, wyposażenie obiektów towarzyszących, tzn. stajni, wozowni itp. Wszystkim funkcjonariuszom poczty przysługiwało prawo do bezpłatnego otrzymania pomieszczeń mieszkalnych w domach stanowiących własność rządową.[34] Każdy z otrzymujących mieszkanie w domu pocztowym zobowiązany był do utrzymania zajmowanych pomieszczeń w stanie zadbanym. W związku z tym spoczywał na nich obowiązek dokonywania bieżących napraw drzwi, okien, podłóg i odświeżania ścian. Wprawdzie co cztery lata dokonywano zabiegów renowacyjnych w tym pomieszczeniu na koszt instytucji, jednakże wszelkiego rodzaju zmiany i przeróbki, służące tylko do osobistego użytku mieszkańców, przeprowadzano obciążając tych ostatnich.

Z funduszów Zarządu Okręgu pokrywano natomiast zarówno doraźne remonty, jak i poważniejsze naprawy, likwidujące skutki przypadków losowych, takich jak burza czy powódź [35] (lecz nie pożary) albo skutki materialnego zużycia zabudowań gospodarczych i domów mieszkalnych. Ponadto z funduszów tych pokrywano koszty modernizacji wynikłe bądź ze zmian, np. w przepisach budowlanych, bądź też z potrzeb dyktowanych zmianami eksploatacyjnymi. Zakres i kolejność tego rodzaju napraw zależały od decyzji budowniczego Zarządu, na którym spoczywał służbowy obowiązek wizytacji wszystkich domów pocztowych i sporządzania raportów o ich stanie, tudzież o dokonanych naprawach, zarówno urzędowych, jak i na koszt własny, np. poczthalterów. Poczthalterzy bowiem, otrzymujący pomieszczenia w domach pocztowych, obowiązani byli do napraw tych lokali oraz do jednoczesnego utrzymania pokoi dla pasażerów, tzn. umeblowania ich, oświetlenia i ogrzania. Równocześnie zobowiązani byli do pokrycia kosztów napraw bram, parkanów wokół budynku, dachów, studni i bruków na podjeździe.

Wszystkie opłaty z tytułu podatków za dom obciążały zamieszkałego tam naczelnika odpowiedniego urzędu, mieszczącego się w tymże domu. Skarb pokrywał w tym przypadku tylko opłaty tytułem składki ogniowej oraz czynszu za plac, na którym dom zbudowano. Jeżeli zaś w budynku tym część pomieszczeń zajmował poczthalter, zobowiązany był on do zwrotu naczelnikowi

[32] *Wzory na domy zajezdne przy drogach bitych projektowane i litografowane w Dyrekcji Jeneralnej Korpusu Inżynierów Dróg i Mostów*, Warszawa 1824.

[33] Tego zdania jest T. Chrzanowski: *Karczmy i zajazdy polskie*, Warszawa 1958, s. 22 i n.

[34] Por. dodatkowe przepisy do Zb. przep. poczt. umieszczone w tomie głównym, s. 206.

[35] *Ibid.*, pkt 6.

odpowiedniej kwoty stanowiącej równowartość opłat za pomieszczenia przezeń użytkowane. Opłaty natomiast z tytułu czynszu za użytkowanie gruntów ornych, sadu itp., należących do nieruchomości pocztowej, uiszczane były przez rzeczywiście je użytkujących, tzn. bądź naczelnika, bądź poczthaltera.

Tam, gdzie nie dysponowano odrębnymi rządowymi zabudowaniami, rolę stacji pocztowych spełniały zajazdy i oberże, a także odpowiednio adaptowane budynki mieszkalne. Możliwość adaptacji i wykorzystania tego rodzaju pomieszczeń wynikała z założenia, że obiekty te dysponują podstawowymi warunkami lokalowymi, takimi jak pokoje noclegowe, biura, wozownie, stajnie i magazyny paszy. W rezultacie zabiegów stacja pocztowa mogła zmieścić się także i w domu mieszczańskim o odpowiednio obszernej zabudowie gospodarczej i przystosowanym podjeździe.

Pomieszczenia w tego rodzaju budynku poczta uzyskiwała na ogół w drodze odpłatnego wynajęcia ich od osób prywatnych [36], ale nie tylko. W aktach bowiem Warszawskiego Okręgu Pocztowo-Telegraficznego znaleźć można przykłady oddania poczcie określonych pomieszczeń przez osoby prywatne lub na przykład władze miejskie, bezpłatnie w zamian za utworzenie w określonej miejscowości placówki utrzymującej łączność.

Rozwiązania tego rodzaju świadczą o wzrastającym zapotrzebowaniu na usługi pocztowe, a za przykład tego rodzaju służyć może chociażby utworzenie urzędu pocztowego w Ojcowie, dla którego książęta Czartoryscy przeznaczyli „lokal złożony z 4 pokoi z sienią na parterze i 3 pokoi z kuchnią i korytarzem na piętrze, bezpłatnie od 1 VI 1910 r. do 1 VI 1913 r. w użytkowanie”.[37] Wspomniane akta WOPT zawierają nawet specjalny „Spis zobowiązań”, gdzie znaleźć można znacznie więcej takich przykładów, w nim bowiem figuruje cały szereg osób i instytucji zobowiązujących się wobec konkretnych urzędów do dokonywania bądź określonych świadczeń pieniężnych, bądź wspomnianego wynajmu lokali w zamian za utworzenie lub rozbudowę przez Zarząd Okręgu tychże terenowych placówek.[38]

Wszystkie te pomieszczenia, obojętnie w jaki sposób poczcie przekazane, rządowe czy prywatne, winny być oznaczone jej herbem [39] i jako składy przesyłek otoczone szczególną ochroną władz miejscowych oraz komend wojskowych zobowiązanych jednocześnie zarówno do przydziału eskort przy transportach, jak i wystawiania służby wokół budynków pocztowych — oczywiście w przypadkach jakiegoś zagrożenia. Domy te, jeżeli były położone w obrębie miasta, wolne były od składki za oświetlenie i wraz ze służącymi eksploatacji pocztowej składami, magazynami itp. zabudowaniami — wolne od zajęcia i kwaterunku w naturze, zarówno w czasie wojny, jak i pokoju.[40] Lokale w takich domach zbywające winny były być oddawane jako pomieszczenia mieszkalne dla urzędników pocztowych.

Stanowiące również składniki wyodrębnionego majątku pocztowego, a znajdujące się w lokalach ruchomości używane do eksploatacji pocztowej czy też znajdujące się w magazynach zapasy, konie bądź wreszcie środki transporto-

[36] Tego rodzaju umowy spotyka się często, np. w aktach Rządu Gubernialnego Lubelskiego WAPL, RGL, Adm. 632. Por. także akta RGL, Adm. 183. W pierwszym przypadku dotyczą one wynajęcia domu w Lublinie przy ul. Krakowskie Przedmieście 171, w drugim chodzi o dom w Warszawie przy ul. Solec 4.

[37] Zespół WOPT, sygn. 98.

[38] *Ibid.* — *Spisok uczereżdienij nachodiaszczychsia w objazatielnom otnoszenii*, sygn. 99.

[39] Art. 8 *Zb. przep. poczt.*

[40] *Ibid.*, art. 6.

we, także nie mogły być przedmiotem rekwizycji ani służyć do zaspokojenia jakichkolwiek wierzytelności. Przepis ten rozciągnięto na wszelkie należności pieniężne, np. za wynajęcie od osób prywatnych koni czy środków przewozowych. Należności te poczta winna była wypłacić „nie respektując żadnych na nie aresztów".[41] Zresztą z wynajmu środków przewozowych, jako formy uzupełnienia szczupłej początkowo bazy transportowej, poczta korzystała szerzej tylko w pierwszych latach swego funkcjonowania. Z czasem — wskutek z jednej strony zwiększenia się tejże bazy na przełomie lat pięćdziesiątych XIX wieku, z drugiej zaś skutkiem procesu przejęcia przewozów pasażerskich i towarowych przez kolej czy prywatnych przedsiębiorców — poczta Królestwa mogła ograniczyć wynajem środków transportowych, dysponując w zasadzie ich wystarczającą liczbą.

Do transportu osób poczta używała w różnych okresach działalności odrębnych nieco typów pojazdów, a mianowicie: omnibusów, karet i dyliżansów. Pierwsze omnibusy pojawiły się w Warszawie w r. 1822. Zabierały 10—12 pasażerów. Stosowano je na krótszych trasach. W latach czterdziestych stopniowo wypierały one inne środki transportu. Kareta, pojazd resorowany, mieszczący 2—4 osoby, była w pierwszych latach Królestwa środkiem najbardziej rozpowszechnionym. Potrzebowała do zaprzęgu aż 6 koni, stąd jej mała ekonomiczność. Dyliżans był to pojazd sześciokonny, lecz mieszczący często kilkunastu nawet pasażerów. Kursował na dalekich trasach, przewożąc także przesyłki. W Królestwie od r. 1838 używano zmodyfikowanego jego typu, znacznie lżejszego.

Wszystkie te typy pojazdów były używane w pocztach osobowo-listowych, służących, jak wspomniano, głównie do przewozu podróżnych i ich rzeczy. Zmodyfikowane karety, pozbawione okien i solidniejsze w budowie, służyły jako ambulansy do transportu przesyłek pieniężnych i listowych, podobnie zresztą jak nieco przyciężkie w konstrukcji furgony w ramach poczt wozowych. Na traktach bocznych rolę tę przejęły poczty wózkowe, posługujące się lekkimi bryczkami, umożliwiającymi przejazd w najtrudniejszych nawet warunkach drogowych i klimatycznych.

Poczta Królewska weszła w posiadanie stosunkowo dużej liczby projektów i rozwiązań dotyczących taboru dzięki wprowadzeniu ożywionych kontaktów zarówno z krajowymi i zagranicznymi producentami powozów, jak i wymianie doświadczeń z zarządami poczt w krajach sąsiednich. Tego rodzaju postępowanie umożliwiało dokonanie najbardziej trafnego wyboru spośród nadesłanych, trzeba przyznać, licznie ofert i projektów. W wyniku tego zastosowano do budowy, np. nowych karet, rozwiązania austriackie, a przy budowie pasażerskich omnibusów oparto się na wzorach otrzymanych z Petersburga.[42] W latach 1910—1912 próbowano skorzystać nawet z doświadczeń amerykańskich[43], niestety, wskutek zdecydowanych przeciwwskazań ze strony ministerstwa projekty te upadły.

Ponieważ nadsyłane projekty, szczególnie pruskie, były dosyć kosztowne, np. dyliżans 9-osobowy kosztował 800 talarów[44], Zarząd Poczt Królestwa sta-

[41] Tak, art. 5 Zb. *przep. poczt.*

[42] Szerzej na ten temat W. Polański: *Jak przewożono pocztę polską w dawnych czasach*, Toruń 1925, s. 127.

[43] Chodziło o zakup licencji na ambulanse drogowe i kolejowe. Por. akta WOPT, sygn. 102.

[44] Nadesłany prospekt pochodził z r. 1856 z berlińskiej firmy Pfluga. Por. MPiT we Wrocławiu nr inw. 371.

rał się korzystać w miarę często z usług krajowych producentów, a potem własnych warsztatów, w których koszty wytworzenia nowych rodzajów taboru były niższe. Na fakt znacznej poprawy wyposażenia materialnego, która nastąpiła na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XIX wieku, złożyło się między innymi wprowadzenie lżejszych konstrukcyjnie powozów do transportu przesyłek i podróżnych. Zawarcie ze Steinkellerem kontraktu, opiewającego na wprowadzenie do eksploatacji na szeroką skalę nowych karet, umożliwiło wycofanie z niej przestarzałych już dyliżansów. Do przewożenia przesyłek pocztą wozową wprowadzono lekkie, o specjalnej konstrukcji pojazdy, co umożliwiło zmniejszenie liczby zaprzęganych do nich koni. W skali całego transportu pocztowego przyniosło to poważne rezerwy siły pociągowej, pozwalające na zwiększenie, praktycznie rzecz biorąc, prawie dwukrotnie liczby kursów. W ten sposób modernizacja taboru sprzyjała w pewnym sensie poprawie w realizowaniu podstawowego zadania instytucji, jakim było świadczenie usług przewozowych.

UWAGI KOŃCOWE

Zasygnalizowane wyżej czynniki, takie jak zmiany w elementach zarządzania czy modernizacja taboru, wywarły niewątpliwy wpływ na działalność całej instytucji — choć stanowią one tylko część spośród wielu zmian, jakim poczta Królewska ulegała w latach 1815—1914.[45]

Faktem jest, że pomimo często bardzo niesprzyjającego klimatu politycznego, perturbacji wywoływanych zarówno decyzjami politycznymi, gospodarczymi, jak i kolejnymi powstaniami instytucja ta, choć z coraz to większym trudem, zdołała się jednak przystosowywać do wzrastających zadań służby wobec nowego, kapitalistycznego społeczeństwa i jego nowych potrzeb w zakresie komunikacji i łączności. Jako ilustracja tego stwierdzenia niech posłuży kilka danych stanowiących dowód znacznego rozwoju tej instytucji, a także wzrostu jej możliwości:

Lata	Liczba stacji	Liczba personelu	Obrót przesyłek
1815	178	516	252 318 szt.
1864	302	2016	1 800 913 szt.
1914	670	4738	6 413 234 szt.

Wydaje się, że godny podkreślenia jest fakt, iż mimo procesów rusyfikacji aż do końca omawianego okresu przeszło 70% personelu stanowili Polacy, a podstawę prawną działalności całej instytucji stanowiły przepisy zebrane i wydane w r. 1864 w języku polskim, zawierające rozwiązania prawne, które korzystnie odróżniały pocztę Królestwa od podobnej instytucji w Cesarstwie.

[45] Analiza tych procesów z punktu prawno-ustrojowego ich znaczenia jest przedmiotem mojej rozprawy doktorskiej *Poczta Królestwa Kongresowego 1815—1914 — studium historyczno-prawne* obronionej w czerwcu 1974 r. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS i znajdującej się w Bibliotece Głównej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Artykuł powyższy zawiera wybrane zagadnienia poruszone w dysertacji.

РЕЗЮМЕ

Во второй половине XIX века почта Королевства Польского прошла знаменательную эволюцию, проявившуюся в тенденции к образованию из этого учреждения органа государственной администрации, управляющего связью и выполняющего, кроме того, чисто эксплуатационные функции. Так как наиболее подходящей формой осуществления этих двух целей была форма организационная форма учреждения, то при разработке структуры управления этого учреждения в качестве принципа была применена именно эта форма. В истории польской администрации это один из первых примеров использования такой специфичной формы. Об образовании этой формы можно говорить в случае наличия двух основных предпосылок: а) материального обособления, б) организационно-правового обособления. Статья посвящена обсуждению этих двух элементов, выступающих в структуре почты Королевства.

SUMMARY

In the second half of the nineteenth century the Post Office in the Kingdom of Poland underwent significant evolution. This evolution started to transform gradually a mere institution of public service into something that became simultaneously an organ of State administration for the management of communication. As the most convenient form in performing both these functions was the organization of branch offices; it was accepted as a model in the creation of the structure of management for the institution. This was one of the earliest examples of using this particular model in the history of Polish administration. One can speak of the crystalizing of this model in those cases when two sorts of criteria appear: 1) material separation, 2) legal and administrative separation, and so the article is devoted to the outlining of these elements in the structure of the Post Office in the Kingdom of Poland.